

TESIS
5832

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

FACULTAD de CIENCIAS SOCIALES

Carrera de Relaciones Internacionales



ESTUDIO COMPARADO de las POLÍTICAS de SEGURIDAD INTERNACIONAL de ARGENTINA y CANADÁ en el marco de la DOCTRINA de ESTADO MEDIO

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

María Soledad Diotto

**Directores de Tesis: Lic. Luis Tibiletti (Argentina)
Dr. Gordon Mace (Canadá)**

Buenos Aires, Mayo de 2002

A mis Padres, Graciela y Mario.

A mi hermana María Sofía.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

AGRADECIMIENTOS. DEDICATORIAS

Mi agradecimiento a la Universidad del Salvador por su nivel académico y permitirme a través de su Programa de Intercambio Internacional haber tenido la invaluable experiencia de estudiar en Canadá.

Gracias a la Université Laval de Québec, que me diera la posibilidad de encarar más ambiciosamente la presente investigación.

Mi eterno agradecimiento a mis directores de tesis Lic. Luis Tibiletti y Dr. Gordon Mace.

Al Lic. Luis Tibiletti que sin conocerme y desde el proyecto primero, con idoneidad y cariño, me guiara y ayudara hasta el punto final del trabajo y me apoyara, sin retaceos, a completar mi formación personal y profesional en Québec. Nunca lo olvidaré.

Al Dr. Gordon Mace de la Université Laval "merci beaucoup" por su exigencia y por encausarme en la tarea propiamente dicha de la investigación; por confiar en mí desde el principio y por su mediación para continuar con mi trabajo y formación, más allá del tiempo previsto al partir de Argentina.

A ambos, muchas gracias por las horas de dedicación y su calidad humana y profesional.

A mis hermanas María Julia, por su interés y empujón, y en especial a María Sofía que soportara mis horarios locos, las neuras pre-examen y me ayudara en la presentación del presente; pero por sobre todo por nuestras conversaciones y mutuo entendimiento. A mi hermano Martín y a mi sobrinito Francisco.

A mis padres por su amor, sus consejos y apoyo constantes (pese a las diferencias normales) y sin cuyo sacrificio y confianza no me hubiera sido posible llegar a esta instancia. A mi madre que, ante mi exigencia y con paciencia (fuera de lo común en ella) me ayudara en la redacción y/o corrección literaria.

A Jorge que con su amor y comprensión me ayudara desde la distancia; gracias por no poner reparos, permitiendo fortalecerme en mis decisiones y proyectos.

A mis entrañables e invalorable amigos Vila y Gilles que en Canadá o desde su Francia lejana estuvieron y están conmigo. Muchas, muchas gracias.

Por último, a mis mascotas, especialmente a Juanito Laguna, que sin reclamar nada se turnaron para acompañarme.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS. DEDICATORIAS.

I

ÍNDICE.

II

1. INTRODUCCIÓN.

1

1.1 Política Exterior.

1

1.1.1 Medio externo.

2

1.2 Política de Seguridad y Defensa.

3

1.2.1 Fuerzas Armadas y Diplomacia.

4

2. CAPÍTULO I. Marco Conceptual: Argentina y Canadá como poderes medios.

9

2.1 Problemática.

9

2.2 Sectores de la seguridad.

10

2.2.1 Indisociabilidad entre lo político y lo militar.

10

2.3 Argentina y Canadá: Aproximaciones.

12

2.4 Poder medio. Concepto.

14

2.4.1 Canadá. Generador y modelo de teorías.

14

2.4.2 Dificultades de conceptualización.

17

2.4.3 Concepto ligado a un estilo de política.

18

2.4.3.1 Guerra Fría. Rol de Canadá como poder medio.

20

2.4.3.2 Leadership y followership.

24

2.4.4 Estados medios: Posición, relación y comportamiento.

26

2.4.4.1 Argentina y Canadá.

27

2.5 Análisis de comportamiento en seguridad y defensa de estados medios.

28

3. CAPÍTULO II. Argentina y Canadá frente a las Misiones de Paz.

31

3.1 Parte general. Definiciones.

31

3.2 Canadá.

39

3.2.1 Numen inspirador. Rol de Pearson.

39

3.2.2 Continuidad en los sesenta.

45

3.2.3 El escepticismo de Trudeau.

47

3.2.4 Permanencia y ampliación del compromiso.

47

3.2.5 Libro Blanco sobre la Defensa (1994).

52

3.2.6 Mantenimiento de su liderazgo.	54
3.2.7 Fuerzas Armadas.	55
3.2.8 Conflicto del Golfo.	59
3.2.9 Crisis en Haití.	63
3.3 Argentina.	66
3.3.1 Reposicionamiento internacional en la década del noventa.	68
3.3.2 Expansión del compromiso argentino.	70
3.3.3 Fuerzas Armadas.	73
3.3.4 Otros indicadores del compromiso.	76
3.3.5 Libro Blanco de la Defensa Nacional.	79
3.3.6 Conflicto del Golfo.	81
3.3.7 Crisis en Haití.	84
3.4 Conclusión.	87
4. CAPÍTULO III. Argentina, Canadá y la No Proliferación Nuclear.	90
4.1 Parte General. Control de armamentos y desarme.	90
4.1.1 No proliferación nuclear.	94
4.1.2 Régimen internacional de no proliferación nuclear.	96
4.1.2.1 TNP y OIEA.	96
4.1.2.2 Otros mecanismos. Control a las exportaciones sensibles.	100
4.1.2.3 Tratado de Tlatelolco - ZEAN.	102
4.2 Canadá.	103
4.2.1 Canadá y la OIEA.	106
4.2.2 Canadá y el TNP.	107
4.2.3 Canadá y otros mecanismos multilaterales.	110
4.2.4 Canadá y ZEAN.	111
4.2.5 Libro Blanco sobre la Defensa (1994).	111
4.3 Argentina.	112
4.3.1 Argentina, el TNP y la OIEA.	114
4.3.2 Argentina y el Tratado de Tlatelolco.	118
4.3.3 Relaciones y cooperación nucleares Argentino – Brasileñas.	120
4.3.4 El gran giro pragmático de los noventa.	124
4.3.5 Libro Blanco de la Defensa Nacional.	127
4.4 Conclusión.	128

5. CAPÍTULO IV. La adaptación al cambio contextual y conceptual de seguridad de Argentina y Canadá.	132
5.1 Introducción. La seguridad dentro del nuevo contexto internacional.	132
5.1.1 Niveles de análisis.	133
5.1.2 Sectores.	134
5.1.3 Regiones.	134
5.1.4 Complejos de seguridad.	135
5.2 Concepto de seguridad. Su análisis.	137
5.2.1 "Securitization".	139
5.2.2 Sectores.	140
5.2.3 Institucionalización.	141
5.2.4 Modos de abordaje.	141
5.2.5 Unidades de análisis.	142
5.3 Sector militar.	144
5.3.1 Objeto(s) de referencia.	146
5.3.2 Actores de seguridad.	147
5.3.3 La seguridad, un proceso intersubjetivo.	147
5.3.4 Post- Guerra Fría.	149
5.4 Lo político y lo militar. Complejos de seguridad.	150
5.5 Vigencia del Sistema Westfaliano. Adaptación y cooperación.	153
5.5.1 Amenazas y poder.	156
5.5.2 Globalización y regionalización.	158
5.5.2.1 América(s).	161
5.5.2.1.1 Canadá en las Américas.	162
5.5.2.1.2 Argentina en las Américas.	169
5.6 Conclusión.	173
6.CONCLUSIÓN GENERAL.	175
7. BIBLIOGRAFÍA.	184

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, que se ubica en la disciplina de las Relaciones Internacionales, consiste en un estudio comparado de la política exterior de dos países americanos, que si bien, a simple vista podrían parecer carentes de similitudes, en este estudio exploratorio se intentará, entre otros objetivos, demostrar lo contrario. Los dos países a tratar son: Argentina y Canadá.

1.1 Política Exterior

De gran importancia sería comenzar por una definición del concepto de política exterior, que resulta bastante difícil de determinar. Según la definición extraída de "The Penguin Dictionary of International Relations"¹ la política exterior es la actividad por la cual los Estados, en tanto como actores principales del sistema internacional, actúan, reaccionan e interactúan. Sin embargo, también se podría tomar (en consideración) una de las definiciones presentadas por Kim R. Nossal, hombre de la política canadiense, en su libro titulado "The Politics of Canadian Foreign Policy"². Esta definición, en un trabajo que realicé para un seminario de investigación en la Universidad Laval (Québec, Canadá), consideré como la que mejor correspondía a la política exterior con respecto a Canadá, considero, ahora, en este caso hacerla extensiva respecto a la Argentina. En ella se define la política exterior a través de los objetivos exteriores del gobierno canadiense, su orientación hacia el sistema internacional, sus relaciones con los otros gobiernos, sus posicionamientos y actitudes en la política mundial, sus acciones, y programas y sus decisiones.

En efecto, la política exterior de un país no puede ser bien comprendida si se la toma fuera del sistema internacional. Ello quiere decir que para analizar una política exterior es necesario conocer y tener en cuenta el conjunto de las interacciones entre los Estados, y por lo tanto no se la debe estudiar de manara aislada.

Continuando con esta línea de ideas, y coincidentemente con ella, en el análisis que me concierne, tendré presente asimismo lo expuesto por Michel Brecher. El mismo, en sus

¹ Evans, Graham and Newnham, Jerry; *The Penguin Dictionary of International Relations*, New York, Penguin, 1990, p. 123.

² Nossal, Kim R.; *The Politics of Canadian Foreign Policy*, third edition, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1997, p. 7.

primeros trabajos, se refería a la relación entre el entorno y la percepción que el tomador de decisiones tiene respecto de ese entorno, lo que el mismo Brecher denominó el entorno operacional (influencias externas) y el entorno psicológico (la interpretación del tomador de decisiones de aquellas influencias). Sin embargo, Brecher, basándose en un aspecto del proceso de input-output, propuso una clasificación más amplia de las variables que podrían entrar en juego en un sistema de toma de decisiones de política exterior. Al clasificar las fuentes potenciales de influencia en el entorno exterior de un país, el autor incluyó su sistema global, su subsistema regional y su subsistema bilateral dominante.³

1.1.1 Medio externo

La primera fuente importante de política exterior para un Estado es el marco, el escenario internacional, o lo que a veces se conoce como "external environment"⁴. Este último concepto presenta dos aspectos distintos pero interrelacionados. El primero de esos aspectos es el entorno -"environment"- en el cual el Estado tiene que actuar. El segundo es la condición del Estado en ese escenario - "environment"- . Una evaluación del escenario internacional debe conducir a un número de preguntas generales sobre la naturaleza del sistema mismo, como entre otras, por ejemplo, cuál es el grado y naturaleza de cooperación e institucionalización dentro del sistema, o cuál es la naturaleza del orden internacional.

Una consideración de la condición del Estado en este sistema incluiría la ubicación geográfica del Estado, su status relativo en relación a otros Estados, sus vínculos económicos externos, sus alineamientos en la política internacional, y sus capacidades y poder. Ampliando un poco más algunos de estos aspectos, la ubicación se refiere no sólo a la ubicación física o geográfica, sino también a su ubicación en un sentido político más amplio. La importancia de la ubicación geográfica es clara; ella determina tanto algunos de los atributos de capacidad (tierras cultivables, recursos naturales), como el "neighbourhood" y la seguridad del Estado. Asimismo, al hablar sobre ubicación se hace referencia a la posición del Estado en la jerarquía internacional, y la incidencia que tiene sobre las cuestiones de política exterior. Una superpotencia, por supuesto, tendrá una perspectiva diferente en la política internacional que la que tendrá un Estado pequeño. Pero también les

³ Hermann, Charles and Peacock, Gregory; "The Evolution and Future of Theoretical Research in the Comparative Study of Foreign policy" in Hermann, Charles; Kegley, Charles (Jr); Rosenau, James; *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Winchester, Mass., Allen & Unwin, Inc., 1992, pp. 24 y 25.

⁴ Nossal, Kim R.; *Op. Cit.*, p. 7.

grandes poderes regionales (regional "great" powers) ⁵— o aquellos en la cima de las jerarquías regionales- tendrán asuntos e intereses de política exterior muy diferentes a la de los pequeños poderes de su región.

El último de los factores mencionados en el párrafo precedente, es decir, el poder del Estado, recibe un impacto crucial de los otros. En política internacional, donde no se cuenta con un soberano, para arbitrar en las disputas, y solo se cuenta con un acuerdo vago o poco preciso, de reglas para dirigir los Estados, cada Estado debe procurar maximizar sus metas lo mejor que pueda; unilateral o multilateralmente, en cooperación con otros Estados. Todos los Estados deben contar con poder para alcanzar el objetivo que toda entidad política independiente busca universalmente: la capacidad de tomar decisiones por ellos mismos. Una consideración cuidadosa del poder como determinante crítico, que se basa tanto en la idea de auxiliar de los objetivos de política exterior del Estado, como en su capacidad para conseguirlos, es necesaria para comprender la política exterior del mismo.

1.2 Política de Seguridad y defensa

Conceptualmente, según los licenciados Luis Tibiletti y Gustavo Druetta, "sistema global" se refiere a la forma en que las relaciones de poder se articulan en todas sus dimensiones (económicas, políticas, militares, culturales, etc.) entre los estados entre sí, entre otros actores no estatales nacionales o transnacionales, y entre los primeros con los segundos, en un momento determinado. Se trata del campo específico de las relaciones internacionales, cuya manifestación es la "política exterior" o internacional de cada actor nacional o transnacional, y la política de los organismos o suborganismos internacionales (mundiales, regionales y subregionales).

Por "seguridad regional" se entiende al grupo de estados-nación que decidieron articular sus políticas de defensa, a través de la coordinación o conjunción de sus fuerzas armadas, para proteger sus intereses comunes (económicos, políticos, tecnológicos, culturales y/o ambientales). Es el campo específico de las relaciones estratégicas -o posicionamiento estratégico de cada Estado- cuya manifestación práctica es la "política de alianzas", defensivas u ofensivas.

"Defensa nacional", es una definición conceptual propia de cada uno de los Estados, relacionada directamente con el tipo de inserción de los militares dentro de la estructura estatal y del régimen político, pero que deberá tener un cierto grado de compatibilidad con la concepción defensivo-militar de aquellos otros con los que se pretenda articular un

⁵ Nossal, Kim R.; *Op. Cit.*, p. 8.

sistema de seguridad regional. Si se generaliza un aspecto del concepto de defensa nacional, el de tener como instrumento protagónico, no único, a las fuerzas armadas, su manifestación práctica es la de "política militar" -intranacional- de cada Estado. Las políticas sectoriales (de producción para la defensa, de defensa civil, de economía de guerra, de negociaciones diplomáticas) tienden, complementariamente, a respaldar la preparación para un eventual empleo de dichas fuerzas o su empleo efectivo.

Desde la reciente y actual perspectiva política argentina, podría decirse que la defensa nacional es concebida como la organización del poder armado y no armado del país, subordinada a las decisiones de la política exterior y para ser empleada disuasivamente en caso de amenaza potencial, o efectiva, de agresión militar por parte de otra nación o grupo de naciones. La defensa nacional (concomitante con el posicionamiento estratégico) es auxiliar o coadyuvante de la política exterior. Ésta última fija los límites de la política de defensa (y del posicionamiento estratégico) permitiendo el desarrollo de unas hipótesis de conflicto y de otras de confluencia o alianza, con uno o más países. La política de defensa ordena a la política militar dándole un rol a las fuerzas armadas.

Brevemente, todo sistema de seguridad regional es una articulación entre dos niveles: el de un sistema global mundial donde cada región o grupo multinacional se inserta, y el nivel de las vinculaciones estratégicas entre los Estados-nación de una o más regiones geográficas que participan, o intentan participar, en la construcción o mantenimiento de su seguridad común. Cada uno de esos Estados define una política de defensa que, al trascender sus fronteras para conjugarse con las políticas de defensa de los otros Estados, pasa a transformarse en seguridad regional.⁶

1.2.1 Fuerzas Armadas y Diplomacia

Continuando con esta misma línea conceptual, el *Comité des 13* de Canadá expresa que las fuerzas armadas han sido siempre consideradas, y lo son aún, como un instrumento de la política exterior de los Estados, de la misma manera que lo son la diplomacia o los medios económicos clásicos. Ellas representan entonces la doble capacidad que poseen los Estados de protegerse o de preyectar su poder al exterior. En materia de política exterior, un Estado procura proteger sus bienes, adquirirlos o, aún, negar a otros (*chez lui – at home*) los bienes que estos últimos buscarían apropiarse. EL Comité des 13 concluye

⁶ Tibiletti, Luis y Druetta, Gustavo; "Cooperación regional para la paz. Simposios de estudios estratégicos, Estado Mayor Conjunto de Argentina, Brasil y Uruguay", *Nuevo Proyecto - Revista de Política, Economía y Ciencias Sociales*; Nro. 7-8, 1991, pp. 59-62.

que, en realidad, tres funciones principales determinan la política exterior de un Estado: la protección, la adquisición y la negación.⁷

Según expresaran David Dewitt y David Leyton-Brown⁸, quienes se remontan a R. B. Byers y citando sus propias palabras: "Una política de seguridad canadiense representaría esos objetivos e instrumentos político-estratégicos que han sido identificados y establecidos por el gobierno, como centrales a los intereses de seguridad nacional. Política de defensa, como un aspecto de política de seguridad, debería consistir en esas actividades militares y capacidades que son utilizadas para promover la seguridad internacional y nacional desde la perspectiva estratégica-militar. Así, la política de seguridad abarca política de defensa e incluye esos instrumentos políticos que son empleados, para acrecentar los intereses de seguridad del Estado. En teoría, política de seguridad sirve como puente entre política exterior y política de defensa"⁹. En el caso particular que aquí nos concierne, esta idea se tomaría en su forma más pura, más amplia, es decir, no sólo para Canadá, sino que sería extensiva a la Argentina.

Dewitt y Leyton-Brown sostienen que la "política de seguridad" debería ser considerada como una lente o filtro a través del cual la política exterior da forma a una estructura; una significación a la política de defensa. De este modo, política de seguridad debería fundamentarse en la agenda más amplia de política exterior, en sus prioridades e intereses, y contribuir a la misma. Debe colocar los asuntos de paz y seguridad dentro del contexto de política exterior recayendo sobre la de defensa las obligaciones y compromisos apropiados para asegurarse que los compromisos militares -canadienses- son sostenibles y creíbles. En este sentido, "política de seguridad" también debería garantizar que la "política de defensa" pueda dar forma a la política exterior y no sólo sea una derivación de ella.¹⁰

⁷ Comité des 13; *Rapport sur la Révision de la politique de Défense du Canada*, Québec, Centre Québécois de Relations Internationales, Université Laval - Chaier d'Études Stratégiques de l'Université de Montréal, 1994, p. 27.

⁸ Dewitt, David and Leyton-Brown, David, ed.; *Canada's International Security Policy*, Scarborough, Ont, Prentice hall Canada Inc., 1995, p. 2.

⁹ "A Canadian security policy should constitute those political-strategic objectives and instruments which have been identified and established by the government as central to national security interests. Defence policy, as one aspect of security policy, should constitute those military activities and capabilities which are utilized to promote national and international security from military-strategic perspectives. Security policy thus encompasses defence policy and includes those political instruments which are employed to enhance the security interests of the state. In theory, security policy serves as a bridge between foreign and defence policy" en Byers, R. B.; *Canadian Security and Defence: the Legacy and the Challenges*, Adelphi Paper No. 214 (London: International Institute for Strategic Studies, 1986), p. 4.

¹⁰ Dewitt, David and Leyton-Brown, David, ed.; *Op. Cit.*, p. 3.

Una política de seguridad de un Estado es, por definición, además del efecto potencial de la guerra y de otras formas de violencia, conflictos e inestabilidad externos, un reconocimiento a que las fronteras no son impermeables. Las amenazas y los desafíos a la seguridad nacional no son siempre de carácter militar, ni tampoco son las fuerzas militares el único instrumento de la política de seguridad. Partiendo de las cuestiones o asuntos tradicionales de invasión militar, conquista y dominación, hasta los asuntos emergentes como el calentamiento global, la protección de recursos naturales, o la proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas, el bienestar de las comunidades (principalmente el Estado-nación, como en el caso que nos atañe) y de los individuos continúa estando variablemente en riesgo; si es que no está directamente amenazado.¹¹

Una subcategoría particular de la política de seguridad es la política de defensa, por medio de la cual el gobierno establece los principios y prioridades concernientes al establecimiento, mantenimiento y uso de las fuerzas armadas. Política de defensa deriva de la política de seguridad desde que está destinada a tratar una variedad de amenazas, riesgos o provocaciones para los cuales la fuerza militar es percibida como necesaria, o más aún, como el instrumento primario de acción. Sin embargo, hay un número creciente de desafíos en materia de seguridad para los cuales las fuerzas armadas no son vistas precisamente como apropiadas; mientras que, al mismo tiempo, hay tareas que se encuentran fuera de la definición tradicional de seguridad, y para las cuales, sin embargo, lo militar es visto como un instrumento público eficiente debido a su estructura organizativa existente y a su experiencia funcional.

En los años noventa, al menos en las partes del mundo más favorecidas, la seguridad deja de ser, si es que alguna vez lo fue, un fenómeno singular que puede ser llevado a cabo unilateralmente. Lo mismo sucede con la política de defensa. Para poder comprender política de defensa, la institución de defensa y, los roles y capacidades de los militares, deben ser enmarcados en su más amplio contexto; el de la política de seguridad, que sirve como prisma o lente mediador entre la defensa y las necesidades domésticas, intereses, y capacidades del Estado y sus ciudadanos, y política exterior, que es una articulación de los roles del país, sus responsabilidades e intereses en el extranjero.

Esta clara idea que vengo desarrollando a lo largo de las líneas precedentes, se encuentra, además, de cierta manera, plasmada en los Libros Blancos de la Defensa de Argentina y de Canadá. A modo de ejemplo, en el caso de nuestro país podemos apreciar que dicho texto expresa: "...La política de defensa, en su más alto grado de abstracción, se

¹¹ Dewitt, David and Leyton-Brown, David, ed.; *Op. Cit.*, p. 3 and 4.

encuentra a su vez estrechamente imbricada en muchas cuestiones con la política exterior del país, a la cual contribuye permanentemente y en muchos casos materializa¹².

En su accionar, los sectores gubernamentales de la diplomacia y de la defensa se entrelazan íntimamente en el campo particular relativo a las cuestiones de seguridad.

Si bien el concepto de seguridad, por propia definición de las Naciones Unidas, abarca límites muy amplios, no cabe duda que entre todos los elementos vinculados al problema, lo militar se suma a la cooperación política y esta última se traduce en negociaciones y acuerdos que benefician a la seguridad del país y que representan bases de referencia para la Defensa, por implicar su participación en estas actividades o recibir su influencia¹³.

De la misma manera, en el caso canadiense, los sectores de Asuntos Extranjeros y Comercio, y de la Defensa, procuran armonizar los exámenes o evaluaciones de política exterior y de política de defensa.

Otro punto a destacar es que, la defensa de Canadá, de sus intereses y sus valores, procede ante todo de su interés nacional. Resulta conveniente, entonces, contar con una política de defensa flexible, realista y adaptada a sus medios, que permita recurrir a la fuerza militar cuando se juzgue necesario, para respetar los valores esenciales y los intereses fundamentales en materia de seguridad, tanto en el propio país como en el exterior¹⁴. Las Fuerzas canadienses necesariamente tienen que ser capaces de contribuir realmente a una gran gama de objetivos nacionales e internacionales. Inclusive, el propio gobierno canadiense ha considerado que las mismas deberían continuar siendo un recurso nacional susceptible de contribuir significativamente a ese amplio espectro de objetivos políticos canadienses.

En tal sentido, y como bien lo expresa el documento argentino, política de defensa y política de seguridad se entrelazan, contribuyendo al logro de los intereses legítimos de la Nación Argentina. Por otra parte, estas políticas, al contribuir a promover la paz, la seguridad internacional y la estabilidad en la región, también coadyuvan al avance de los intereses nacionales.

En síntesis, y como ut supra se referenciara, política exterior, política de seguridad y política de defensa se imbrican mutuamente; y el entorno –environnement- de los actores del sistema internacional incide en su accionar. Asimismo, como bien lo reflejan los Libros

¹² *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, 1999, Ministerio de Defensa, Argentina; www.ser2000.org.ar/protect/libro-argentina

¹³ *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, 1999, Ministerio de Defensa, Argentina.

¹⁴ *Libre Blanc sur la Défense 1994*; Ministère de la Défense Nationale, Canada; www.dnd.ca/admpol/docs_f.htm

Blancos de Defensa de los países en cuestión, el interés nacional está -o en teoría debería estar-, siempre presente al momento de la elaboración y concreción de estas políticas.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

2. CAPÍTULO I. Marco Conceptual: Argentina y Canadá como poderes medios

2.1 Problemática

En la literatura académica, dentro del campo de las ciencias sociales, el análisis comparado ha constituido un objeto de estudio preferido, pues el examen de similitudes y diferencias entre países permite identificar cuestiones o problemáticas que son subestimadas o suelen pasar inadvertidas; y ofrece la oportunidad de comprender mejor el origen común de estructuras o relaciones sociales, la incidencia diferencial de factores ambientales o humanos, el sentido y la dinámica de cambios difíciles de percibir desde la óptica del sujeto o actor aislado.

Podemos constatar que a partir de los años ochenta se ha operado un cambio en el orden internacional establecido desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Este cambio, profundizado aún más después de la Guerra Fría y el desmembramiento de la Unión Soviética, ha incidido sobre las relaciones internacionales. El sistema internacional, aún en transición, se encuentra lejos de tener una configuración completamente definida. Sin embargo, podríamos afirmar que, por un lado, tenemos un mundo caracterizado por un sistema unipolar (rol ejercido por Estados Unidos); y que, por el otro, encontramos relaciones entre los diferentes actores internacionales caracterizadas por el multilateralismo; relaciones que si bien eran preexistentes a esta transformación del orden internacional, adquieren mayor auge y adhesión en los últimos años.

En mi trabajo de investigación de tipo exploratorio, donde procuro llevar adelante un estudio comparativo de política exterior de Argentina y Canadá a través de un análisis cualitativo, me he planteado el interrogante de si a partir de los años ochenta, y con mayor énfasis en los noventa, comienza para la Argentina una reorientación de su política exterior adoptando un comportamiento de Estado de poder medio como Canadá, debido a que identifiqué una serie de características propias y determinantes de un Estado de tal categoría.

Mediante un estudio de caso procuro dar respuesta a mi planteo. Para saber si la Argentina tiene o no el comportamiento de poder medio se toma un país que siempre se ha comportado como tal. Más aún, como veremos posteriormente, fue Canadá precursor de esta categoría de Estado, aunque señalaré la diferencia con el mismo.

Ante la imposibilidad de abordar todos los aspectos de la política exterior de un país resulta necesario realizar una selección de una determinada o determinadas áreas de la misma. Conforme a mi introducción tomaré el sector de seguridad y defensa, sin olvidar como precisamente en ella señalo que política exterior, política de seguridad y política de defensa se imbrincan mutuamente; y que el entorno –environnement- de los actores del sistema internacional incide en su accionar.

2.2 Sectores de la seguridad

En los últimos tiempos, en el ámbito académico y político, ha sido más frecuente escuchar o leer acerca de los sectores de la seguridad. Ello se da en medio de una reconceptualización y/o evolución de la seguridad y de la adopción de una agenda internacional más amplia en las relaciones internacionales. Entre los autores que abordan esta cuestión podemos citar a Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde, y a Bjorn Moller (dimensiones de la seguridad).

La adopción de una agenda más diversificada significa que las cuestiones económicas, medio ambientales y societales de seguridad actúan junto a las cuestiones políticas y militares de la misma índole.¹ Una manera de comprender los sectores es viéndolos como tipos específicos, identificados, de interacciones, que sirven para desagregar un todo con el propósito de análisis, seleccionando algunas de sus pautas distintivas de interacción. Pero los ítems identificados por sectores carecen de existencia en forma independiente. Los sectores deben identificar pautas distintivas, pero permaneciendo éstas como parte inseparables de un todo.²

2.2.1 Indisociabilidad entre lo político y lo militar

Frente al espectro de sectores de la seguridad, el cual también resulta imposible aplicar en su totalidad al estudio de los dos países en cuestión, me concentraré en el sector militar, y consecuentemente, en lo político. Para mi lo político y lo militar resultan indisociable, sobre todo considerando que es el Estado el actor de seguridad por excelencia.

¹ Buzan, Barry; Waever, Ole; de Wilde, Jaap; *Security. A new framework for analysis*, Boulder, Co, Lynne Rienner Publishers Inc., 1998, p. 7.

² *Ibid.*, p. 8.

Esto se produce no sólo porque los Estados disponen, por lo general, de recursos militares muchos más importantes que otros actores, sino también porque las élites gobernantes han evolucionado legal y políticamente como los principales demandantes del legítimo derecho al uso de la fuerza, tanto dentro como fuera de sus dominios.³

Cuando un Estado comienza a considerar las Fuerzas Armadas de otros Estados como amenazadoras, las relaciones interestatales generan el dilema clásico de la seguridad militar que implica, por una parte, la proliferación de tecnología militar, la carrera armamentista y la interacción de políticas nacionales para la defensa y la disuasión; y por otra parte, la formación de políticas dirigidas a amortiguar el dilema de la seguridad, tales como el control de armas, la reducción de las mismas, la defensa no ofensiva y a veces las alianzas.⁴

Principios tales como balance de poder, sociedad internacional, no proliferación de algunos tipos de armas (nuclear, bacteriológica y química) y derecho internacional (no agresión) también pueden ser invocados como objetos de referencia de la seguridad militar. Puede haber un lazo directo con la seguridad del Estado, pero el llamado a la acción se hace en términos de algún principio en general, como derechos humanos, seguridad colectiva o estabilidad política. La no proliferación nuclear es particularmente interesante dado que algunos Estados hacen girar, explícitamente, su seguridad sobre la posesión de estas armas, mientras que, al mismo tiempo, arguyen que la adquisición de estas armas por parte de otros Estados constituye una amenaza a la seguridad del sistema internacional. Resulta también interesante que las Naciones Unidas, en el contexto de sus operaciones de mantenimiento de la paz, han comenzado a adquirir los principios de status de objeto de referencia.⁵

Es importante mencionar la idea que el sector político es el más amplio, y por ende, también una categoría residual: en algún sentido toda seguridad es política. Todas las amenazas y defensas están constituidas y definidas políticamente.⁶

Si bien una idea sostenida por el académico Charles – Philippe David corresponde a una publicación muy reciente, y en consecuencia, a una realidad internacional más actual, creo pertinente transmitirla puesto que, de modo general, puede considerársela adecuada a las ideas y desarrollo de mi trabajo. La misma expresa que el futuro de la seguridad militar reposa, sin duda, sobre la capacidad de adaptación de los Estados a los cambios del sistema internacional. Las dimensiones militares figuran desde siempre en el centro de las

³ Buzan, Barry ; Waever, Ole ; de Wilde, Jaap ; *Op. Cit.*, p. 49.

⁴ *Ibid.*, p. 52.

⁵ *Ibid.*, p. 55.

⁶ *Ibid.*, p. 141.

preocupaciones de seguridad porque ellas corresponden a la esencia misma de una estructura internacional fundada sobre el Estado. En el ámbito militar, la seguridad está orientada en función de los Estados porque ellos han monopolizado ampliamente el uso legítimo de la fuerza. En ausencia de una autoridad superior, esto es, en condición de anarquía, los Estados deben adaptarse a las circunstancias o enfrentarse entre ellos para conducir la seguridad.⁷ La realidad de Post Guerra Fría demuestra que la concepción del sistema westfaliano de Estados no ha sido abandonada, sino por el contrario, ha sido fortalecida.

Me gustaría agregar al respecto, que no sólo el futuro de la seguridad militar reposa sobre la capacidad de adaptación de los Estados a los cambios del sistema internacional sino que, a mi entender los Estados, en general, inclusive para lo que es su propia supervivencia, han debido, deben y deberán adaptarse y readaptarse constantemente al producirse cambios en el orden y en el sistema internacional.

2.3 Argentina y Canadá: Aproximaciones

De este modo, y a efectos de responder a mi problema de investigación debo describir tanto el proceso de adaptación de Argentina al cambio, mediante la adopción de una supuesta política de “estado medio”, a la manera de Canadá; como así también el proceso de adaptación a los cambios conceptuales y del contexto de ambos países. Sería en este nuevo contexto y con nuevos conceptos donde se están produciendo el desarrollo y/o la aplicación de estas políticas de “estado medio”.

La Argentina y Canadá son dos países que, en los últimos tiempos, se encuentran implicados en el proceso de regionalización, y se comprometen más hacia y para con América, razón por la cual, entre otras, resulta necesaria una comparación. Esa implicancia se evidencia con la participación de los dos países en los proyectos y cuestiones hemisféricos; con la entrada de Canadá, en 1990, a la Organización de Estados Americanos (OEA) –principal organización internacional del continente americano- como miembro pleno (en el año 1972 sólo lo había hecho como miembro observador). De este modo se evidencia la modificación de la tradición europeísta y de la preeminencia de los vínculos con los países europeos que históricamente han caracterizado a la Argentina y Canadá.

El estudiar comparativamente Argentina y Canadá no es desacertado y radica en varios aspectos. Como lo señala Mario Rapoport, son “dos países que tienen mucho más en

⁷ David, Charles- Philippe; *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 65.

común que lo que algunos de sus propios ciudadanos creen, tanto en cuanto a su historia como en cuanto a su actualidad".⁸ Sabiendo que algunos puntos quedan de lado, es importante señalar el aspecto geográfico: ambos países forman parte del continente americano; están ubicados en los extremos opuestos del mismo, participan de características territoriales, climáticas y de población con ciertas semejanzas, y ocupan un lugar estratégico en cuanto a recursos marítimos y de comunicación. Los territorios a los cuales corresponden esos países, poblados originalmente por comunidades autóctonas, fueron incorporados luego a vastos imperios como proveedores de materias primas. Su desarrollo económico se basó durante un largo período en la llegada masiva de capitales e inmigrantes europeos, y en la puesta a disposición para las naciones industriales del centro (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia ...) de recursos naturales según los requerimientos de las mismas (cereales, carnes, minerales, etc.) Hasta la Segunda Guerra Mundial la trayectoria económica de los dos países pareció seguir un patrón común –incluso el take off industrial de ambos se realizó a partir de una estrategia similar de sustitución de importaciones–, aunque a continuación esta evolución reveló grandes contrastes. Desde el punto de vista político, ambos países se formaron a partir de la federación de un conjunto de regiones muy diferentes en su demografía y niveles sociales, económicos y culturales. En su coyuntura más reciente, existen también factores comunes. La globalización económica y los procesos de integración regional, como el Mercosur y el NAFTA, enfrentan a ambos países a problemas y disyuntivas semejantes. Desde la necesidad de asociarse con naciones de mayores dimensiones económicas (Brasil, Estados Unidos) hasta tensiones internas similares originadas en los acuerdos, Argentina y Canadá pueden aprovechar mutuamente sus experiencias de integración.

Aclaro y recuerdo que el hecho que nuestros países en cuestión son vecinos de Estados de gran envergadura, de características hegemónicas regionales y/o mundiales, condiciona e influye notablemente en sus políticas exteriores (no sólo en lo económico) y en su modo de inserción en el sistema de seguridad internacional. Es lo que menciono con anterioridad como el subsistema bilateral dominante que Brecher clasificó como una de las fuentes potenciales de influencia en el entorno (exterior) de un país.

Pese a estas similitudes históricas y geográficas, el estado actual de conocimiento de la cuestión que específicamente aquí interesa, es muy estrecho, casi nulo. En razón de esta carencia que existe a nivel de un análisis comparado entre Argentina y Canadá, en materia de política exterior – seguridad internacional y defensa–, resulta difícil la mención de

⁸ Rapoport, Mario, ed. ; *Globalización, Integración e identidad nacional. Análisis comparado Argentina-Canadá*, Buenos Aires, GEL, 1994, p. 10.

alguna investigación que coincida exactamente con esta temática. No obstante, sí, puedo indicar que existen comparaciones entre ambos países, centradas principalmente en lo económico, en determinados momentos de su desarrollo como país. También se hallan publicados una serie de artículos y documentos, en su mayoría editados por Hal Klepak, que si bien abordan el tema de seguridad, no se refieren a la Argentina de manera específica, sino que la considera dentro del marco general de América Latina. Finalmente, y gracias a la tarea de búsqueda que llevara a cabo en la Université Laval y a trabajos de investigación que allí desarrollé, puedo señalar que en los estudios publicados sobre regionalismo, cuestiones hemisféricas, OEA, etc., etc., Canadá y Argentina son dos países identificados, en forma general, como pares en lo que a sus objetivos y prácticas políticas se refiere, considerando sus recursos, historia, relaciones internacionales regionales y posicionamiento geográfico, entre otros factores.

2.4 Poder medio. Concepto

Retomando el hilo conductor, y con el fin de poder esclarecer más mi demostración, debo presentar y definir el concepto de "poder medio". Para países que no estamos familiarizados con este concepto, y que recién comenzamos a abordarlo y comprenderlo, resulta difícil hacerlo, o más que nada, escoger una de las definiciones. No quiero decir que sea tan disímil una de la otra, por el contrario; pero sí pueden percibirse betas diferentes, diferentes percepciones en el tiempo, según los distintos autores, las cuales convendrán, más o menos, a mis intereses y por ello trataremos de escoger las que se adecuen más a mi tema. Resulta difícil la elección de una sola, sobretodo cuando existe una cierta complementariedad.

2.4.1 Canadá. Generador y modelo de teorías

Tengamos presente que muchos de los conceptos e ideas serán tomados de Canadá, país generador y modelo de teorías y/o prácticas de política exterior, de seguridad internacional y defensa, que sirven a sus intereses y tratan de hacer más realista la inserción del país al sistema internacional, de acuerdo a sus capacidades y características distintivas y reales.

Cabe aclarar que, ante la dificultad de traducir al español exactamente el concepto de "middle power" o "puissance moyenne", es decir, si hacerlo como "potencia media" o